



RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO
E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(RELATORE PARRINI)

Comunicata alla Presidenza l'8 giugno 2021

SUL

DISEGNO DI LEGGE

**Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica
da COVID-19**

d'iniziativa del senatore PAGANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 MAGGIO 2020

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 5 ^a Commissione permanente	»	6
Disegno di legge: testo d’iniziativa del senatore Pagano e testo proposto dalla Commissione	»	7

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge istituisce una Commissione bicamerale sull'emergenza sanitaria finalizzata a garantire la centralità del Parlamento nella formazione e nell'esecuzione delle misure riguardanti il contrasto alla pandemia di COVID-19.

Il testo è stato approvato dalla Commissione Affari costituzionali dopo un serio e approfondito percorso di riflessione su come valorizzare in fasi emergenziali le prerogative delle Camere e il protagonismo del Parlamento.

Negli ultimi mesi del 2020, nell'ambito dell'affare assegnato « Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata » (n. 588), sono stati auditi i maggiori esperti della materia nel nostro Paese ed è stata adottata all'unanimità una relazione (*Doc. XVI*, n. 4) che individua il percorso da seguire, sulla base degli elementi acquisiti, nell'istituzione di una Commissione bicamerale con funzione consultiva, di controllo e conoscitiva. Attraverso affinamenti successivi, le diverse forze politiche, nella sede ristretta di un gruppo di lavoro *ad hoc*, hanno elaborato un testo ampiamente condiviso che, innestandosi sull'iniziativa originaria del senatore Pagano, delinea un organismo snello e versatile, in grado di garantire la partecipazione del Parlamento alle decisioni dell'Esecutivo, senza tuttavia rallentarle.

Dopo l'approvazione degli articoli in sede redigente, la Commissione ha disposto, all'unanimità, la rimessione all'Assemblea al fine di poter adeguare ulteriormente il testo ad alcune possibili modifiche all'impianto delle fonti che il Governo si apprestava ad adottare: a seguito dell'emanazione del de-

creto-legge 22 aprile 2021, n. 52, che non ha peraltro introdotto innovazioni formali di rilievo, il testo, che si compone di cinque articoli, è stato così aggiornato e approvato in sede referente.

Il disegno di legge, peraltro, delinea un modello che potrebbe essere validamente adottato anche in caso di specifiche emergenze di altra natura ovvero, in via generale, per ogni tipo di emergenza dichiarata.

Passando al dettaglio dei contenuti, l'articolo 1 istituisce una Commissione bicamerale dal formato snello, composta da venti membri (dieci deputati e dieci senatori) con rappresentanza obbligatoria di tutti i Gruppi. L'ufficio di presidenza, ridotto a soli tre membri, presidente, vice presidente e segretario, rispecchia la volontà di dar vita a un organo agile.

Il *quorum* fisso di due terzi per l'elezione del presidente garantisce le minoranze, oltre che la coesione della maggioranza.

Quanto al numero legale, viene ripreso, per favorire lo svolgimento dei lavori anche in condizioni di emergenza, il disposto dell'articolo 30, comma 3, secondo periodo, del regolamento del Senato, che prevede per diverse sedi (*in primis* quella referente ma anche, in gran parte, quella consultiva) che la Commissione possa deliberare validamente con la presenza di un terzo dei suoi componenti.

L'articolo 2, dedicato alle funzioni della Commissione, delinea una procedura unica con caratteri sia consultivi che di controllo, adattabile alle circostanze.

I commi 1 e 2 elencano gli atti da sottoporre al parere preventivo della Commissione.

Il comma 1 è dedicato ad atti per loro natura legati all'emergenza da COVID-19, ovvero, in via generale, i provvedimenti del Governo, non aventi forza di legge, finalizzati a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19 (lettera *a*). Vi rientrano innanzi tutto i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (i noti DPCM): il ricorso più limitato a tale tipologia di atto da parte dell'Esecutivo presieduto da Mario Draghi e l'opportunità di disporre di una formula applicabile anche a future evoluzioni dell'ordinamento hanno reso tuttavia preferibile l'utilizzo di una definizione ampia e flessibile. Inoltre, sono sottoposte a parere le ordinanze del Ministro della salute sulla collocazione delle regioni nelle zone gialle, arancioni e rosse (lettera *b*) e i provvedimenti del Commissario straordinario, meno citati ma non per questo meno significativi (lettera *c*).

Il comma 2 riguarda invece atti che possono avere una pluralità di oggetti e che per tale ragione sono sì da sottoporre alla Commissione ma solo laddove connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nello specifico, si tratta delle deliberazioni del Consiglio dei ministri di dichiarazione e di proroga dello stato di emergenza (lettera *a*), delle ordinanze di protezione civile adottate in conseguenza di quest'ultimo (lettera *b*) e delle ordinanze contingibili e urgenti del Ministro della salute (lettera *c*), oltre a una categoria residuale di chiusura (lettera *d*).

Si prevede poi espressamente al comma 3 che, unitamente allo schema degli atti di cui ai commi 1 e 2, il Governo o l'autorità competente trasmettano alla Commissione tutta la documentazione e le informazioni necessarie, inclusi i verbali del Comitato tecnico-scientifico.

Il comma 4 prevede un termine molto breve, di due giorni, per l'espressione di un parere dal carattere obbligatorio ma non vincolante. Lo stesso comma prevede una fase consultiva, seguita da una fase più propria-

mente di controllo, ovvero la presenza in Commissione, successivamente all'espressione del parere e prima dell'adozione definitiva dell'atto, dell'autorità che si appresta ad adottarlo, con quello scambio diretto e informale proposto da più parti in sede di esame dell'affare assegnato n. 588.

Poiché potrebbe non esserci tempo per il doppio passaggio, consultivo e di controllo, previsto dalla procedura, oppure il termine di due giorni potrebbe non essere adeguato, si introduce, al comma 5, la possibilità di concentrare il procedimento in un'unica fase di controllo preventivo, lasciando al dialogo tra Commissione e Governo la definizione delle modalità concrete per il suo esercizio.

Con il comma 6 si prevede che la Commissione possa sempre chiedere al Governo di riferire sulle misure che intende adottare per il contenimento e il contrasto del COVID-19, mentre il comma 7 estende la funzione di controllo anche alla fase di esecuzione degli atti e dei provvedimenti.

Il comma 8 introduce il potere, ritenuto necessario da diversi esperti, di ottenere atti e documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con il comma 9 si prevede la consultazione della Commissione in sede di esame dei disegni di legge, anche di conversione di decreti-legge, recanti misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, sulla scorta di quanto già previsto per altre Commissioni bicamerali.

Il comma 10 prevede inoltre la trasmissione delle ordinanze regionali e comunali alla Commissione, che in tal modo potrà essere debitamente informata delle misure adottate anche a livello territoriale.

Con una norma di coordinamento, il comma 11 sopprime il terzo periodo dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35. La disposizione che si intende abrogare, introdotta alla Camera in sede di conversione,

contiene la procedura di provvisoria parlamentarizzazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, superata dall'istituzione della Commissione bicamerale.

L'articolo 3 è invece dedicato all'attività conoscitiva della Commissione.

Il comma 1 prevede un potere generale della Commissione al riguardo.

Il comma 2 riprende e specifica la previsione del testo originario del disegno di legge sulla richiesta di audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, ampliandola tuttavia anche al Governo e alla pubblica amministrazione.

Il comma 3 introduce la possibilità di svolgere indagini conoscitive (utili soprattutto nelle fasi regressive dell'emergenza).

La formulazione del comma 4 riprende quasi integralmente quella dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, che ha istituito la relativa Commissione bicamerale, per affiancare anche a questa Commissione un Comitato consultivo di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Il comma 5 prevede infine, salva la possibilità di trasmettere in qualunque momento informative e relazioni urgenti, la presentazione alle Camere di una relazione mensile sull'attività svolta dalla Commissione. La frequenza dell'adempimento è legata al carattere emergenziale dell'oggetto della Commissione, e si basa anche sull'esempio della *Congressional Oversight Commission* statunitense.

L'articolo 4 detta disposizioni sull'organizzazione interna della Commissione.

Al riguardo si segnala, al comma 1, la possibilità, e non l'obbligo, di approvare un regolamento interno per disciplinare la propria attività e il proprio funzionamento: la facoltatività dell'adozione deriva dall'esigenza di eliminare un eventuale ostacolo all'avvio dei lavori. Al regolamento è demandata, ferme restando le prerogative delle Camere in materia, anche la disciplina della partecipazione ai lavori da remoto.

Il comma 2 fissa il principio secondo il quale le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

I commi 3 e 4 dettano disposizioni organizzative secondo uno schema consolidato per questo tipo di leggi, precisando tuttavia che dall'istituzione della Commissione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per i bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Si precisa anche che non sono riconosciuti compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati ai componenti dell'ufficio di presidenza e al personale di diretta collaborazione di tali componenti.

Il comma 5 consente alla Commissione di avvalersi di consulenze tecniche di esperti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, precisando che queste devono essere a titolo gratuito. Sono riconosciuti solo rimborsi di spese, nell'esiguo limite complessivo di 10.000 euro annui.

L'articolo 5, infine, deroga alla *vacatio legis* di quindici giorni.

PARRINI, *relatore*

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: PESCO)

sul disegno di legge e sui relativi emendamenti

13 aprile 2021

La Commissione, esaminato il disegno di legge ed i relativi emendamenti, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo sul testo con la seguente osservazione: si rappresenta l'opportunità di inserire la previsione secondo cui gli eventuali oneri di funzionamento dell'istituenda Commissione saranno fronteggiati con le dotazioni dei bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

In relazione alla proposta 2.0.100, esprime parere non ostativo condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'inserimento, al comma 4, istitutivo del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, di una clausola d'invarianza finanziaria, nonché del divieto di corrispondere ai componenti del predetto Comitato compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Il parere è non ostativo sui restanti emendamenti.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL SENATORE PAGANO

Art. 1.

(Istituzione e composizione)

1. È istituita, per la durata della XVIII legislatura, la Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi.

3. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari che insieme **con il presidente** formano l'ufficio di presidenza.

4. Il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti. Se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei vicepresidenti e dei segretari, ciascun componente scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Istituzione e composizione)

1. *Identico.*

2. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi, **comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo presente in almeno un ramo del Parlamento.**

3. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, **un vicepresidente** e **un segretario**, che insieme formano l'ufficio di presidenza.

4. Il presidente è eletto **a maggioranza di due terzi dei componenti della Commissione.**

5. **La Commissione delibera con la presenza di almeno un terzo dei suoi componenti.**

(Segue: *Testo d'iniziativa del senatore Pagano*)

Art. 2.
(*Compiti*)

1. La Commissione esprime pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, inclusi gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.
(*Funzioni*)

1. **Alla Commissione sono trasmessi, al fine dell'espressione del parere, gli schemi dei seguenti atti:**

a) **provvedimenti del Governo, non aventi forza di legge, finalizzati a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19;**

b) **ordinanze del Ministro della salute di cui all'articolo 1, commi 16-bis, 16-quater e 16-sexies, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74;**

c) **provvedimenti del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 di cui all'articolo 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.**

2. **Alla Commissione sono altresì trasmessi, al fine dell'espressione del parere, gli schemi dei seguenti atti, qualora abbiano ad oggetto l'emergenza epidemiologica da COVID-19 o siano comunque finalizzati a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19:**

a) **deliberazioni del Consiglio dei ministri di dichiarazione e di proroga dello stato di emergenza di cui all'articolo 24 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1;**

b) **ordinanze di protezione civile di cui agli articoli 25 e 26 del citato codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1;**

(Segue: Testo d'iniziativa del senatore Pagano)

2. La Commissione si pronuncia nel termine perentorio di otto giorni dalla trasmissione **alle Camere** dello schema di decreto, decorso inutilmente il quale s'intende tacitamente rilasciato parere positivo allo schema di decreto medesimo.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

c) ordinanze del Ministro della salute di cui all'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

d) ogni altro atto per il quale la legge preveda l'espressione del parere da parte della Commissione.

3. Unitamente allo schema degli atti di cui ai commi 1 e 2, il Governo o l'autorità competente all'adozione dell'atto trasmettono alla Commissione tutta la documentazione e le informazioni necessarie, inclusi i verbali del Comitato tecnico-scientifico istituito con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020.

4. La Commissione si pronuncia nel termine perentorio di due giorni dalla trasmissione dello schema di atto, che non può essere adottato prima dell'espressione del parere o del decorso di tale termine. Successivamente all'espressione del parere e prima dell'approvazione o dell'adozione definitiva degli atti di cui ai commi 1 e 2, il Governo o l'autorità competente all'adozione dell'atto riferiscono alla Commissione dando conto del proprio orientamento sui rilievi formulati nel parere.

5. Qualora, per ragioni di urgenza, non sia possibile attendere il decorso del termine di due giorni per l'espressione del parere di cui al comma 4 o riferire successivamente alla Commissione ai sensi del medesimo comma 4, il Governo o l'autorità competente, fermo restando l'obbligo di preventiva trasmissione dello schema di atto, possono chiedere alla Commissione di riferire direttamente e acquisire i rilievi espressi dalla Commissione nel corso della seduta o entro il termine concordato in quella sede, dando conto immediatamente del proprio orientamento.

(Segue: *Testo d'iniziativa del senatore Paganò*)

3. Prima di deliberare sulla proposta del parere vincolante, la Commissione può svolgere l'attività conoscitiva ritenuta utile ai

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

6. La Commissione può sempre chiedere al Governo di riferire sulle misure che intende adottare per il contenimento e il contrasto del COVID-19.

7. Con riferimento all'applicazione degli atti e dei provvedimenti finalizzati a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19 la Commissione può sempre chiedere chiarimenti, formulare osservazioni e proporre modifiche o integrazioni al Governo o alle autorità competenti.

8. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

9. La Commissione esamina, in sede consultiva, secondo i termini e le modalità previsti dai regolamenti parlamentari, i disegni di legge, anche di conversione di decreti-legge, recanti misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19.

10. Le regioni e i comuni trasmettono alla Commissione, contestualmente alla loro adozione, copia delle ordinanze e degli altri provvedimenti adottati per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19.

11. All'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, il terzo periodo è soppresso.

Art. 3

(Attività conoscitiva. Raccordo con gli enti territoriali. Relazioni)

1. Nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2 e ogni volta in cui lo reputi necessario, la Commissione può svolgere

(Segue: Testo d'iniziativa del senatore Pagano)

fini dell'espressione del parere medesimo. **Il presidente della Commissione dispone le opportune misure per garantire tempi di esame delle proposte di parere compatibili con il termine di cui al comma 2. Ove necessario**, il presidente, sentito l'ufficio di presidenza, richiede l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato.

4. La Commissione può **in ogni caso** svolgere attività conoscitiva sull'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sulle misure per il suo contenimento e contrasto.

5. La Commissione presenta una relazione annuale al Parlamento **per riferire** sull'attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza. Può, altresì, trasmettere al Parlamento **nel corso dell'anno** informative o relazioni urgenti.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

l'attività conoscitiva ritenuta utile ai fini **dell'esercizio delle proprie funzioni**.

2. Il presidente **della Commissione**, sentito l'ufficio di presidenza, **può richiedere** l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, **che può delegare** un Ministro, **nonché di membri del Governo, presidenti di regione, funzionari e amministratori pubblici**.

3. La Commissione può svolgere **indagini conoscitive** sull'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sulle misure per il suo contenimento e contrasto.

4. **Al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, uno in rappresentanza delle città metropolitane, uno in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni. La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere. Ai componenti del Comitato non sono riconosciuti compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.**

5. La Commissione presenta **alle Camere** una relazione **mensile** sull'attività svolta **nella quale può** formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza. Può altresì trasmettere **alle Camere** informative o relazioni urgenti.

(Segue: Testo d'iniziativa del senatore Paganò)

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 4.

(Organizzazione interna)

1. La Commissione può approvare un regolamento interno per disciplinare la propria attività e il proprio funzionamento, anche con riferimento, ferme restando le prerogative delle Camere in materia, alla partecipazione dei propri componenti ai lavori in collegamento da remoto.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

3. Per l'adempimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, senza nuovi o maggiori oneri per i bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. Ai componenti dell'ufficio di presidenza della Commissione nonché al personale di diretta collaborazione dei suddetti componenti non sono riconosciuti compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

5. La Commissione può avvalersi di consulenze tecniche di esperti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, a titolo gratuito. Ai predetti consulenti sono riconosciuti unicamente dei rimborsi spesa nel rispetto del limite di cui al comma 6.

6. Le spese previste al secondo periodo del comma 5 per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati, nel limite complessivo di 10.000 euro annui.

(Segue: *Testo d'iniziativa del senatore Pagano*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00